NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
31 oktober 2014

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp
Advies op het voorontwerp wet tot implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechter, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 26 juni 2014 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het voorontwerp van de wet tot implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechter, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.
Dit advies is voorbereid door de leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

De richtlijn strekt, blijkens de memorie van toelichting, tot het vergroten van de slachtofferbescherming met name in het kader van strafprocedures. Dit komt tot uitdrukking in een aantal geclusterde behoeften van slachtoffers, te weten: de erkenning en zorgvuldige bejegening (waaronder informatie), de toegang tot het recht, de bescherming en de ondersteuning; het spreekrecht valt hier overigens niet onder.
Deze punten komen grotendeels overeen met het slachtofferbeleid dat in Nederland wordt toegepast, volgens de memorie van toelichting, maar de richtlijn werkt deze gedetailleerd uit en heeft daarbij een ruimere reikwijdte want het betreft zowel rechten van slachtoffers als normen voor overheidsinstanties.
Uitgangspunt bij de implementatie is dat rechten waar slachtoffers zich in het strafproces op kunnen beroepen in beginsel worden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).

Bij een aantal verplichtingen van de richtlijn is een clausule opgenomen die luidt: "overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtstelsel". Hiermee

NVvR • Postbus 30315 • 2500 GH Den Haag
088-3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

wordt tot uitdrukking gebracht dat de rol van het slachtoffer verschillend kan zijn per lidstaat. De lidstaten moeten dan zelf bepalen aan de hand van de rol van het slachtoffer hoe de reikwijdte van die rechten kan worden vastgesteld.
De richtlijn geeft minimumnormen; wanneer de Nederlandse wetgeving bij reeds vastgelegde normen een ruimere groep van slachtoffers of betrokkenen kent, dan zal deze ruimere kring volgens de memorie van toelichting worden gehandhaafd.

Advies

Definitie van 'slachtoffer'
Het wetsvoorstel hanteert een definitie van 'slachtoffer' die meer omvattend is dan de omschrijving uit het huidige art 51a lid Sv, 'degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden'. Ook een rechtspersoon kan als slachtoffer worden aangemerkt.
In het wetsontwerp wordt via het begrip 'nabestaande' de kring van slachtoffers uitgebreid tot familieleden van het overleden slachtoffer. Die familieleden worden vervolgens gedefinieerd als 'echtgenoot, geregistreerde partner dan wel een andere levensgezel, bloedverwanten in rechte lijn, in de zijlijn tot en met de vierde graad en de personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn'. Deze omschrijving is ook ruimer dan die van de richtlijn door opname van 'bloedverwanten in de zijlijn tot en met de vierde graad'.
De memorie van toelichting geeft aan dat deze uitbreiding met name komt door het gelijktrekken van de kring van gerechtigden voor het spreekrecht met die voor de andere rechten zodat complicaties voorkomen kunnen worden.

De NVvR is van mening dat de motivering van deze uitbreiding, enkel om het spreekrecht ook mogelijk te laten zijn voor nabestaanden, niet overtuigend is. De Richtlijn zelf noopt niet tot deze gelijktrekking, terwijl de kring van gerechtigden voor de rechten van het slachtoffer van een andere orde is dan die voor het spreekrecht. Daarnaast blijft ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, in artikel 51 e Sv staan dat het minderjarige kind ouder dan 12 jaar, zelfstandig spreekrecht heeft; evenals het kind jonger dan 12 jaar, wanneer deze geacht wordt tot redelijke waardering van de belangen, dan wel zijn wettelijk vertegenwoordiger. Dezen worden niet onder de definitie van slachtoffers gebracht. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging aan het bovenstaande nadere aandacht te besteden in de memorie van toelichting.
De NVvR acht overigens de vermelding van 'de minderjarige' in artikel 51e Sv overbodig, gelet op de definitie van 'kind of minderjarig slachtoffer' in art 51 lid 1 onder c Sv (nieuw) als 'elk slachtoffer dat jonger is dan achttien jaar'.

De memorie van toelichting stelt op pagina 7 dat de huidige bepaling van artikel 51a, eerste lid Sv aansluit bij de definitie van de richtlijn en dat om die reden deze bepaling wordt overgenomen.
De NVvR is van mening dat dit een onjuiste conclusie is. De richtlijn omschrijft in artikel 2, lid 1 onder a sub i, het slachtoffer als "een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden'. Dit zou dan betekenen dat 'vermogensschade of ander nadeel ' uit 51a lid 1 Sv moet worden uitgelegd als 'lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel'. Volgens de NVvR is dit meer omvattend dan de huidige uitleg

van nadeel als materiele en immateriële schade; in ieder geval geeft de enkele vaststelling dat 'het Nederlandse schadebegrip voldoende ruim is' en daarom niet aangepast hoeft te worden, onvoldoende uitleg. Op de vraag of 'shockschade' onder de omschrijving van de richtlijn zou vallen, is in ieder geval niet ingegaan in de memorie van toelichting. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Een ander punt betreft de introductie van de categorie slachtoffers als 'de personen die van het slachtoffer afhankelijk zijn'. Het begrip 'afhankelijk' is naar de mening van de NVvR te vaag en te ruim, waardoor bij de NVvR de vrees bestaat dat een aanspraak op deze rechten veel discussie zal ontstaan, ook ter terechtzitting.
De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging in de memorie van toelichting een omschrijving te geven dan wel voorbeelden aan te dragen wie tot deze, voor het Nederlands recht nieuwe, categorie personen dienen te worden gerekend en dit niet alleen over te laten aan invulling door de 'rechtspraktijk'. Op pagina 54 van de memorie van toelichting wordt nu alleen als voorbeeld genoemd het pleegkind dat bij het overleden slachtoffer woonde.

De NVvR is overigens van mening dat de opmerking van de staatssecretaris dat geen grote gevolgen zijn te verwachten voor de praktijk door de uitbreiding van de kring van spreekgerechtigden 'omdat de mogelijkheid bestaat deze kring te beperken', enigszins in strijd met de motivering om juist over te gaan tot een uitbreiding.

Recht op bescherming van slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften
In artikel 51aa lid 3, onder b Sv komen drie, binnen het Nederlands recht, nieuwe begrippen voor te weten: 'individuele beoordeling' van slachtoffers met 'specifieke beschermingsbehoeften' die van 'bijzondere maatregelen' gebruik kunnen maken.

De NVvR is van mening dat de definitie van deze begrippen in de memorie van toelichting te summier is en geeft de staatssecretaris daarom in overweging de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. De in de memorie van toelichting opgenomen opmerking dat 'het OM deze ministeriele regeling waar nodig in zijn aanwijzingen kan uitwerken met het oog op de rechtspraktijk' volstaat naar de mening van de NVvR niet. Het doel van een memorie van toelichting is juist dat hieruit de richting kan worden bepaald die de wetgever voor ogen heeft met de introductie van dit artikel. Van de 'individuele beoordeling' kan nog gezegd worden dat dit een praktische invulling zal moeten krijgen maar ook op dat punt zullen onvermijdelijk vragen ontstaan, zoals wie bevoegd is tot de beoordeling en wat de rechtskracht is van een beoordeling. Met name de term 'slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften' vraagt nadere toelichting. In de memorie van toelichting wordt wel verwezen naar de Aanwijzing opsporing en vervolging seksueel misbruik, zodat in ieder geval een zedenslachtoffer hier toe zou kunnen behoren. De NVvR vraagt zich echter af of het dan alle zedenslachtoffers betreft en wat zijn de andere categorieën slachtoffers zijn (gehandicapten, slachtoffers van huiselijk geweld of stalking, slachtoffers mensenhandel, slachtoffers van bedreiging die op een dodenlijst staan?).

Omvang van de informatie waarop het slachtoffer recht heeft

In artikel 51ac Sv van het wetsvoorstel is het recht op informatie van het slachtoffer verwoord en wanneer dit recht ontstaat. In de memorie van toelichting worden twee verschillen geconstateerd tussen het huidige Nederlandse recht en de richtlijn. Zo spreekt de richtlijn over 'de aangifte' en noemt verder niet als eis het zijn van 'verdachte'. Volgens de staatssecretaris betekent dit voor artikel 51ac Sv 'dat het recht op informatie over de zaak bestaat ongeacht of hij aangifte heeft gedaan en dat dit bijvoorbeeld ook geldt in het geval een onderzoek ambtshalve is ingesteld. Het recht bestaat ongeacht of er een verdachte in beeld is en dus ook in geval een opsporingsonderzoek is gestart, waarbij nog geen verdachte is gevonden'.

De NVvR is van mening dat deze uitbreiding van het moment waarop aan een slachtoffer 'onverwijld' informatie moet worden gegeven, onbedoelde en niet gewilde consequenties kan hebben; mede doordat er geen mogelijkheid is om het geven van informatie te weigeren. Zo bestaat de mogelijkheid dat bij een (mislukte) afrekening in het criminele circuit een persoon die neergeschoten is door een hem onbekende verdachte en waar een ambtshalve onderzoek naar is ingesteld, via zijn recht op informatie wetenschap krijgt over de voortgang van het onderzoek en de mogelijke identiteit van de verdachte, met alle gevolgen van dien.
De NVvR geeft de staatssecretaris daarom in overweging de weigeringsgrond op te nemen van 'het belang van het onderzoek' zodat de informatie in voorkomende en ernstige gevallen kan worden geweigerd tot een nader te bepalen moment.
Hoewel dit buiten het kader ligt van de bespreking van dit wetsvoorstel, wil de NVvR aandacht vragen voor een soortgelijke kwestie met betrekking tot het huidige artikel 51b lid 3 Sv. Dit artikel regelt de kennisneming van processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn en lid 3 geeft de officier de mogelijkheid kennisneming te weigeren op de gronden zoals genoemd in artikel 187d, eerste lid Sv. Deze gronden zijn echter alle niet toereikend om het slachtoffer, uit bovengenoemd voorbeeld, de kennisneming te weigeren zodat hij de door hem gewenste informatie toch kan verkrijgen. Voor de laatste wetswijziging van 1 januari 2013 van artikel 51d (oud) Sv stond in het artikel de weigeringsgrond 'in het belang van het onderzoek' vermeld maar deze is niet meer opgenomen in de huidige versie van artikel 51b Sv. Ook hier wijst de NVvR op de onbedoelde consequentie van deze wijziging. De NVvR geeft in overweging de wet op dit punt aan te passen.
Overigens wordt op pagina 11 van de memorie van toelichting 'het belang van het onderzoek' wel gebruikt om bijstand van het slachtoffer door een bepaalde persoon te weigeren.

Een vergelijkbare opmerking acht de NvvR op zijn plaats ten aanzien van het weglaten van de destijds geldende andere weigeringsgrond van het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De memorie van toelichting bij die wijziging geeft aan dat psychiatrische rapporten en andere privacygevoelige stukken voortaan kunnen worden geweigerd vanwege het ontbrekend belang voor het slachtoffer. De vraag is of hier voldoende oog is geweest voor belangen zoals leedverwerking of herstel.

Omschrijving van artikel 51ac lid 1 Sv
Ter zake van de eerste zin van artikel 51ac, eerste lid Sv, die eindigt met 'naar aanleiding van een tegen het slachtoffer gepleegd strafbaar feit' geeft de memorie van toelichting aan dat deze zinsnede is opgenomen omdat het recht op informatie 'ruimer is dan het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting' en dat hierdoor de einduitspraak niet onder dit recht zou vallen.
De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging de genoemde eerste zin zodanig te formuleren dat de einduitspraak wel onder het recht op informatie valt. De zinsnede is volgens de NVvR nu verwarrend, omdat het een beperking in zich heeft, namelijk 'een tegen het slachtoffer gepleegd strafbaar feit'. Dit zou betekenen dat familie van het slachtoffer strikt genomen niet de informatie over de einduitspraak zou kunnen vragen.

In het lid 6 en 7 van artikel 51ac Sv wordt verwoord dat de officier van justitie op verzoek van het slachtoffer mededeling doet van de beschermingsmaatregelen die zijn genomen wanneer de verdachte/veroordeelde in vrijheid is gesteld of is ontsnapt. Alleen als aanwijsbaar risico bestaat dat de verdachte/veroordeelde hierdoor schade kan worden berokkend – of zoals de memorie van toelichting beschrijft door een 'wraakactie' door of namens het slachtoffer – kan de mededeling achterweg worden gelaten.
De NVvR vraagt zich af waarom enkel geweigerd kan worden om mededeling te doen wanneer de verdachte/veroordeelde gevaar loopt en niet wanneer het slachtoffer gevaar loopt. Om een goede bescherming te kunnen bieden aan een slachtoffer tegen een ontsnapte veroordeelde, kan er voor de officier van justitie een breder belang zijn om te weigeren die zeer specifieke maatregelen aan het slachtoffer mede te delen. De NVvR geeft in overweging hierover verduidelijking te geven in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Recht op bijstand aan het slachtoffer
Artikel 51c lid 2 Sv van het wetsvoorstel luidt: "Het slachtoffer kan zich doen bijstaan door een advocaat of een bijzonder gemachtigde, zijn wettelijk vertegenwoordiger en een persoon naar keuze'. De memorie van toelichting noemt op pagina 11 dat het huidige artikel 51c Sv zo moet worden verstaan dat het slachtoffer geheel vrij is in de keuze door wie hij zich wil laten bijstaan. De NVvR ziet niet de toegevoegde waarde van het noemen van bepaalde personen terwijl als laatste ook nog staat vermeld 'een persoon naar keuze'. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging in de memorie van toelichting te verduidelijken waarom het slachtoffer zich moet laten bijstaan door twee personen.
De NVvR kan zich vinden in de mogelijkheid tot weigeren van de bijstand door een bepaalde persoon op grond van het belang van het onderzoek of belang slachtoffer.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,